

FICHE TECHNIQUE

Maintenir le système d'enregistrement des faits d'état civil dans le contexte de la crise de la COVID-19 : **système de notification sur appareils mobiles en Ouganda**

INTRODUCTION

Les autorités de l'Ouganda ont réagi rapidement à la menace de propagation de la COVID-19 dans le pays. Un confinement obligatoire national de 14 jours a été imposé à partir du 31 mars 2020 : cela a touché tous les aspects de la vie publique, y compris les services d'état civil dans tout le pays. Le confinement obligatoire a été prolongé jusqu'à la fin juin 2020. Depuis lors, plusieurs restrictions ont été levées, mais pas toutes. Dans un premier temps, le gouvernement a déclaré que les services essentiels devaient rester opérationnels pendant le confinement obligatoire. Toutefois, comme l'enregistrement des faits d'état civil assuré par l'agence nationale d'enregistrement de l'état civil et d'identification – la National Identification and Registration Agency (NIRA) – n'était pas considéré comme un service essentiel, tous les bureaux d'enregistrement des faits d'état civil du district ont fermés. Les activités, comme les campagnes dans les zones difficiles à atteindre et les communautés mal desservies, ont dû être interrompues abruptement.

Même si les bureaux d'état civil ont fermé leurs portes, l'enregistrement des faits d'état civil a continué. Les agents d'enregistrement ont reçu de l'aide pour travailler à domicile : un plan de données Internet mobile qui leur a permis d'enregistrer par voie électronique tous les faits notifiés. Comme les notifications de naissance et les processus opérationnels connexes sont décentralisés, les faits d'état civil pouvaient être consignés sous forme d'avis papier et, dans certains cas, par voie électronique. Tous les faits saisis dans le système de notification qui n'ont pas été traités immédiatement pourront être enregistrés lorsque les bureaux d'enregistrement des faits d'état civil seront pleinement opérationnels. La NIRA a également ouvert un centre d'appel joignable en tout temps, avec le personnel indispensable pour répondre aux demandes et donner des renseignements.

De janvier à août 2020, la NIRA a enregistré environ 83 200 naissances dans son système électronique. Cela représente 21 pour cent des notifications enregistrées au cours de la même période en 2019.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC



APAI CRVS
Making Everyone Visible
Africa Programme for Accelerated Improvement
of Civil Registration and Vital Statistics



CEA

Le présent document souligne la valeur du système de notification des faits d'état civil en Ouganda. Jusqu'à ce que les activités d'enregistrement puissent être entièrement fonctionnelles, le système de notification garantit que les renseignements sur les faits d'état civil seront consignés en temps de crise et enregistrés ultérieurement.

En général, le taux d'enregistrement des naissances en Ouganda est faible. En 2006, seuls 21 pour cent de la population disposaient d'un certificat de naissance. Un rapport publié en 2016¹ indiquait qu'en 2011, le taux d'enregistrement des naissances avait atteint 31 pour cent; il s'est stabilisé à 32 pour cent en 2016. Le taux d'enregistrement d'autres faits d'état civil, tels que les décès, est demeuré faible. Une approche numérisée, suivie par des changements institutionnels et législatifs en 2015, a conduit à une nouvelle façon de recueillir les notifications des faits d'état civil (principalement les naissances) et les enregistrements des faits déclarés. En 2011, l'ancienne autorité d'enregistrement, l'Uganda Registration Services Bureau, a mis au point des services d'enregistrement numérisé pour les naissances et les décès. Cela a permis la consignation numérique et le transfert des données relatives aux faits déclarés à l'échelle des districts. L'utilisation de l'infrastructure Internet terrestre et des services de réseau mobile pour communiquer les données d'enregistrement des régions éloignées a permis de numériser la collecte et le traitement des données. Le système est appelé « Mobile Vital Records System » (MVRS), ou le système mobile des faits de l'état civil.

Les renseignements relatifs aux naissances sont consignés dans le formulaire de notification que les praticiens de santé remplissent dans les bureaux d'enregistrement des établissements de santé ou que les responsables désignés remplissent dans les communautés locales. Ce formulaire comporte deux parties : une fois rempli, il est physiquement divisé en deux :

- Une partie est remise aux informateurs comme preuve que la notification est remplie. Ce formulaire est connu sous le nom de certificat de naissance en version abrégée. Dans le cadre du processus opérationnel d'enregistrement, il est ensuite utilisé pour remplir l'enregistrement et la certification du fait.
- L'autre partie est utilisée pour saisir les renseignements dans le registre central de l'état civil. La NIRA gère le registre au moyen de l'application Web MVRS.

Selon le système d'enregistrement en Ouganda, un fait d'état civil ne peut être enregistré que lorsque le fait est enregistré dans le MVRS, vérifié et approuvé par le registraire du siège social de la NIRA ou dans ses bureaux de district désignés. Les certificats de naissance physiques ne peuvent être récupérés qu'au bureau principal ou à l'un des bureaux d'enregistrement des districts ou des sous-comtés.

En 2020, le MVRS est utilisé dans 112 des 135 districts en Ouganda et dans 222 établissements de santé et à inspiration religieuse gouvernementaux et missionnaires sur un total de 5 230 établissements de santé qui s'occupent des naissances.

1 Uganda Demographic and Health Survey 2016. dhsprogram.com/pubs/pdf/FR333/FR333.pdf

LA RÉSILIENCE DES SYSTÈMES EN TEMPS DE CRISE

Enregistrement des naissances

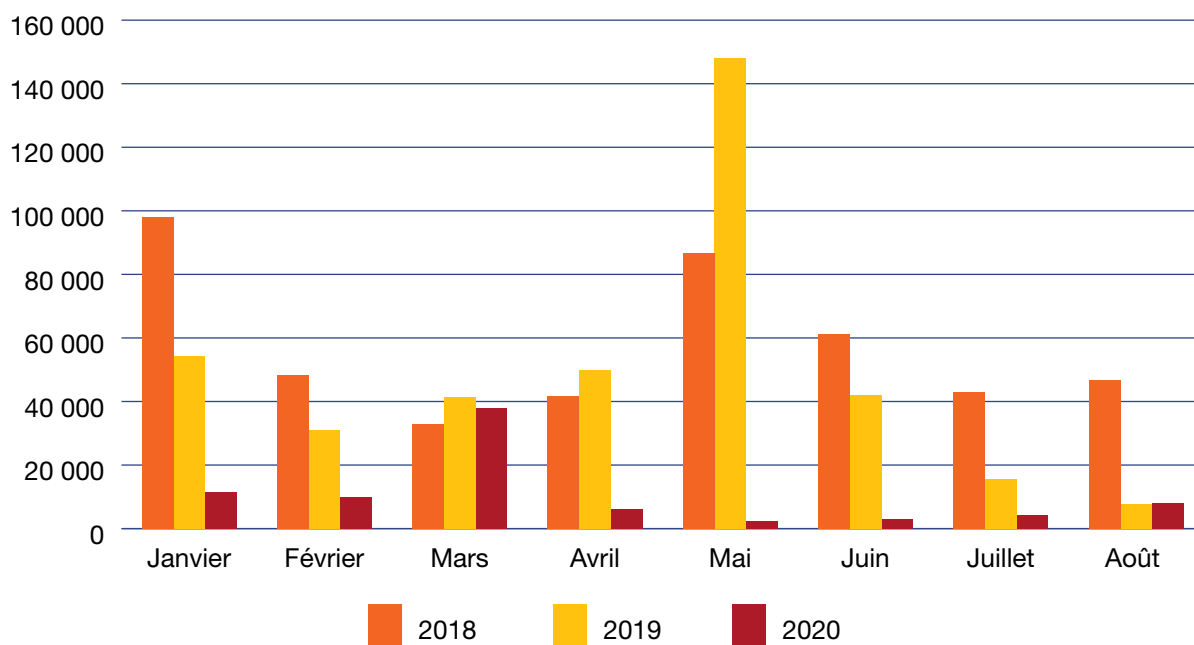
Comme le montre la figure 1, le début du confinement obligatoire à l'échelle nationale a coïncidé avec la baisse du nombre de naissances déclarées dans le MVRs. Avant que la notification ne soit saisie dans le MVRs, les renseignements sont recueillis dans un formulaire qui est conservé sous forme d'enregistrement papier permanent au bureau de l'état civil. Le processus opérationnel de notification est souple : les agents peuvent remplir les formulaires et la consignation électronique des données peut être effectuée ultérieurement.

Cela a permis à la NIRA de mettre en œuvre un plan d'urgence spécial pour assurer le niveau essentiel des services, lorsque cela est possible. Il a été conseillé aux agents d'enregistrement d'utiliser l'outil MVRs et d'enregistrer les faits en dehors des locaux d'enregistrement officiels. Les parties responsables, telles que les ministères de la Santé et des gouvernements locaux et le personnel du bureau de l'état civil, ont été encouragées à continuer la notification et l'enregistrement en ligne des naissances et des décès. Ils peuvent utiliser leurs codes d'accès pour accéder au MVRs à partir de leur ordinateur personnel, puis transférer les données des formulaires dans le système MVRs et procéder à l'enregistrement.

La NIRA a également commencé à utiliser des outils de réunion en ligne pour coordonner les activités de l'enregistrement et statistiques de l'état civil, notamment entre le bureau d'enregistrement des faits d'état civil et le ministère de la Santé. L'objectif était de renforcer les services d'état civil. Le personnel indispensable des services informatiques a continué de travailler pour que les systèmes demeurent opérationnels afin que toutes les naissances et tous les décès puissent être déclarés pendant cette période. Tous les canaux de communication, tels que le courrier électronique, les médias sociaux et les possibilités de réunion en ligne, sont utilisés pour coordonner et contrôler le rendement de l'enregistrement des faits d'état civil.

Si la figure 1 révèle une chute spectaculaire des faits enregistrés dans le MVRs en raison des restrictions imposées par la COVID-19, elle prouve que les notifications de naissance ont été continuellement recueillies, même si les bureaux d'enregistrement étaient fermés. Ce que la figure 1 ne montre pas, c'est que de nombreux formulaires de notification papier ont probablement été remplis par les agents d'enregistrement dans les communautés, mais n'ont pas encore été consignés dans le MVRs parce que les bureaux d'enregistrement des districts sont fermés. Les renseignements seront mis à jour dans le système électronique lorsque les bureaux d'enregistrement seront de nouveau entièrement ouverts.

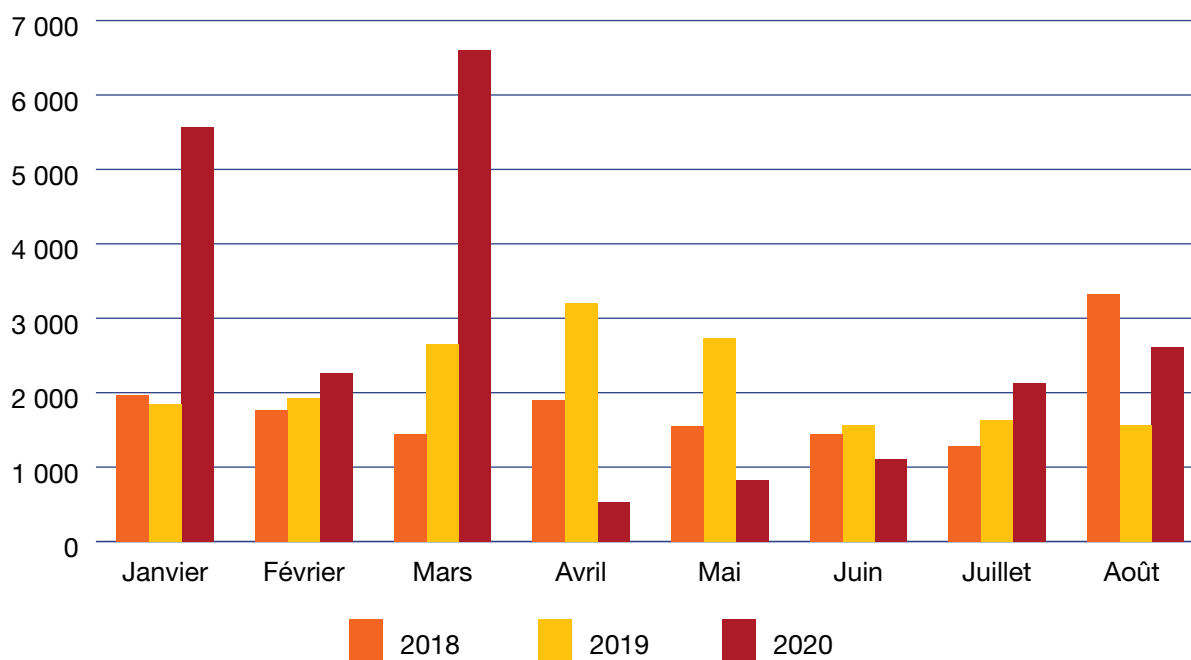
Figure 1 : Nombre total de formulaires de notification remplis, de janvier à août 2018, 2019 et 2020.²



Pouvoir maintenir la capacité opérationnelle est évident dans le cas des établissements de santé qui ont accès à la plateforme MVRs. Les établissements de santé sont répertoriés comme des services essentiels pendant le confinement obligatoire, ce qui signifie qu'ils peuvent continuer à remplir les formulaires de notification et à saisir les données dans le MVRs. Comme le montre la figure 2, par rapport à la période de janvier à août en 2018 et 2019, le nombre de faits enregistrés dans le MVRs pour les établissements de santé en 2020 n'a pas diminué de manière significative; en moyenne, il est resté le même.

² mobilevrs.co.ug/birth_stats_view.php

Figure 2 : Nombre total de naissances enregistrées par les agents des établissements de santé, de janvier à août 2018, 2019 et 2020.³



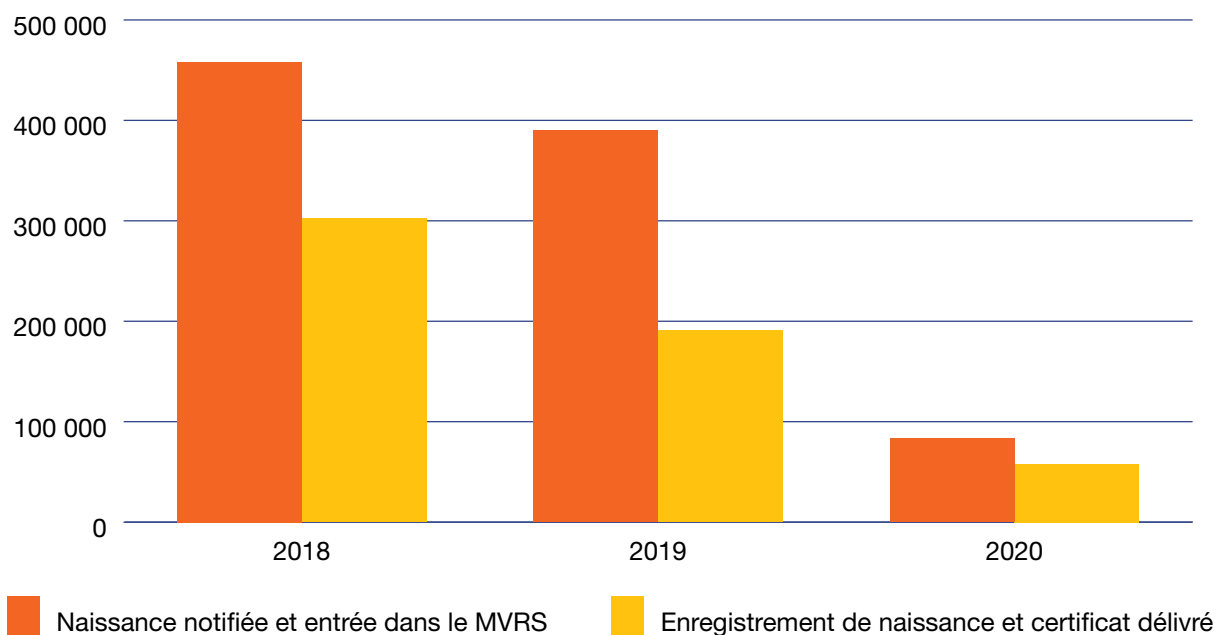
Bien que les taux d'enregistrement des naissances aient augmenté, les autres faits d'état civil n'ont pas connu la même progression. L'enregistrement des décès utilise les mêmes processus que l'enregistrement des naissances ainsi que le système MVRs, mais la demande est très faible. Il en résulte un faible taux d'enregistrement. Les autopsies sont extrêmement rares, et les coroners ne sont pas sur place. La plupart des gens meurent et sont enterrés à la maison : les soins hospitaliers sont coûteux et difficiles d'accès pour la population qui vit surtout en milieu rural. Le système MVRs rapporte que de janvier 2018 à août 2020, seuls 2 099 décès ont été enregistrés.⁴

En raison d'une nette séparation entre la notification, l'enregistrement et la certification, en raison de la conception des processus opérationnels d'enregistrement, il y a toujours plus de faits d'état civil notifiés que de faits enregistrés, y compris les certificats d'enregistrement remis. Avec la mise en place du traitement numérisé de l'enregistrement des faits d'état civil, chaque notification saisie et enregistrée dans le MVRs sera enregistrée directement dans le registre central de la NIRA. L'enregistrement officiel repose sur la décision du registraire de vérifier les données dans le registre central de la NIRA à la demande de l'informateur ou d'une personne faisant l'objet d'un fait d'état civil. L'obtention d'un certificat est une question de décision personnelle, à savoir à quel moment il faut demander une copie du certificat d'enregistrement. De nombreuses personnes décident d'obtenir le certificat lorsqu'elles en ont besoin pour accéder à des droits ou à des services spécifiques. Par conséquent, de nombreux faits enregistrés ne sont pas certifiés.

³ mobilevrs.co.ug/birth_stats_view.php

⁴ mobilevrs.co.ug/deaths_dashboard.php

Figure 3 : Nombre total de naissances déclarées et enregistrées dans le MVRs et nombre de faits certifiés de 2018 à 2020.



SYSTÈME MOBILE DES FAITS DE L'ÉTAT CIVIL (MVRs)

Dans les unités administratives où le MVRs est utilisé, le taux d'enregistrement des naissances est passé de 30 pour cent en 2011 à environ 65 pour cent en 2018, alors que l'augmentation nominale est passée de 21 pour cent en 2006 à 30 pour cent en 2014. Cela signifie que dans 122 districts où le MVRs est utilisé, il a contribué à l'enregistrement de plus de 50 pour cent des naissances de ces districts. Certains ont enregistré plus de 70 pour cent des naissances dans leur district.

Le MVRs est également conçu pour être utilisé dans les établissements de santé. Les mères peuvent enregistrer la naissance de leurs enfants immédiatement après l'accouchement ou lors des vaccins ou des bilans de santé. Lorsque les enfants naissent à l'hôpital, les administrateurs locaux n'ont qu'à consigner et à enregistrer les détails de la naissance dans l'application MVRs basée sur le Web et à transférer ces renseignements à la NIRA, le dépositaire du registre des naissances, au moyen d'un réseau mobile ou d'une liaison à fibres optiques. Les données sont transférées presque instantanément, ce qui réduit l'incertitude quant à savoir si ou quand les dossiers d'enregistrement parviendront au registre national des naissances. Selon la NIRA, environ 73 pour cent de toutes les naissances et environ 300 000 décès ont lieu dans des établissements de santé. Cela souligne l'importance de travailler stratégiquement au renforcement de la coopération avec les établissements de santé et de travailler à l'augmentation du nombre de points de notification des faits d'état civil dans ces établissements.

Suite aux succès du MVRS, la NIRA développe le module pour les décès dans le système. D'autres systèmes seront intégrés, tels que l'ancien système de gestion des informations sur l'état civil (la Civil Registration Information Management System), afin que l'enregistrement des faits d'état civil puisse être effectué sur une seule plateforme. Il est prévu de poursuivre l'intégration du système national d'identification et de la plateforme DHIS2 avec le MRVS.

Le tableau 1 énumère les éléments de données qui sont saisis sur le formulaire de notification de naissance.

Tableau 1 : Données de naissance saisies sur le formulaire de notification de naissance.

Caractéristiques de l'événement	Caractéristiques de la mère	Caractéristiques du père
<ul style="list-style-type: none"> • Date de l'occurrence • Date de l'enregistrement • Lieu de l'occurrence • Localité de l'occurrence • District de l'enregistrement • Personne ayant assisté l'accouchée • Type d'endroit où est survenue l'occurrence (hôpital, domicile, etc.) • Sexe • Poids à la naissance • Nom de l'enfant 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom de famille • Prénom • Autres prénoms • Nom de jeune fille • Citoyenneté • Parité 1 • Numéro d'identification national / numéro d'identification étranger • Occupation habituelle • Lieu de résidence habituel • Localité de résidence • Raisons des retards d'enregistrement 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom de famille • Prénom • Autres prénoms • Adresse • Village • Paroisse • Sous-comté • Comté • District • Profession • Citoyenneté • Numéro d'identification national / numéro d'identification étranger

LES LEÇONS TIRÉES DU PROJET

La plateforme d'inscription en ligne du MVRs permet aux responsables des enregistrements de remplir le formulaire d'enregistrement sur leur ordinateur personnel ou de bureau. Cela signifie que l'enregistrement peut être effectué en dehors des locaux officiels, y compris au domicile de l'agent d'enregistrement. La conception du processus opérationnel d'enregistrement des naissances et des décès peut très bien s'adapter à une crise telle que celle de la COVID-19. Les agents d'enregistrement peuvent remplir des formulaires d'enregistrement sur place lorsque des mesures d'éloignement social peuvent être suivies. La saisie des données des formulaires d'inscription peut toujours être effectuée, même si les bureaux d'inscription fonctionnent avec une capacité limitée ou sont fermés. Enfin, le traitement numérique et l'échange de renseignements d'enregistrement dans l'ensemble du système NIRA réduisent la nécessité d'interactions en personne. De cette façon, l'enregistrement n'est pas touché par les restrictions du confinement obligatoire.

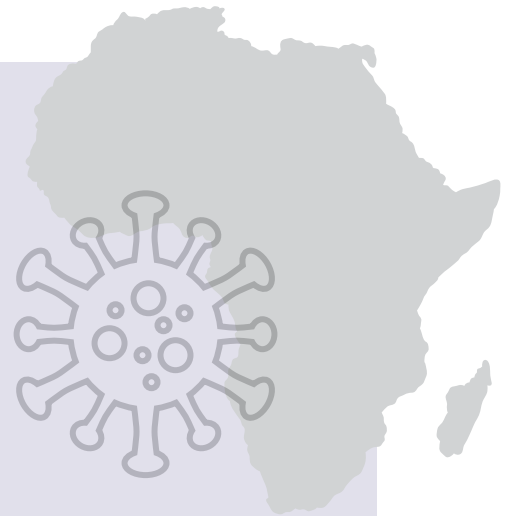
L'approfondissement du MVRs dans les établissements de santé pourrait transformer l'enregistrement des naissances et des décès du service autonome actuel des centres d'enregistrement en un service continu dans ces établissements. L'expérience en Ouganda montre que, dans de tels scénarios, les services d'enregistrement resteront fonctionnels tant que les établissements de santé seront opérationnels.

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Cette fiche pays sur l'Ouganda est une fiche technique de la série *Documentation du rôle des systèmes de notification dans la saisie de données vitales sur les naissances et les décès pour la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire*.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, le secrétariat du Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique (APAI-CRVS) ainsi que le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC appuient l'élaboration de notes techniques sur les pratiques novatrices ou les bonnes pratiques qui ont facilité l'enregistrement continu et universel des faits d'état civil en Afrique, y compris la production de données destinées à la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire, ce qui a donc permis d'atténuer l'impact de la COVID-19 sur la performance des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil. L'objectif principal de ces notes est de servir d'inspiration et de fournir une orientation politique pour la programmation du système ESEC dans la région de l'Afrique lors d'une crise sanitaire mondiale, telle que la pandémie de COVID-19.

Cet article a été élaboré par Zoran Doković.



Ce travail a été réalisé avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Hébergée au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle est financée conjointement par Affaires mondiales Canada (AMC) et le CRDI.

Exonération de responsabilité

Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'AMC, du CRDI ou de son Conseil des gouverneurs.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC | **CRDI**

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**